我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议

黄宝荣[1]　王　毅[1,2*]　苏利阳[1]　张丛林[1]　程多威[1]　孙　晶[3]　何思源[4]

1 中国科学院科技战略咨询研究院　北京　100190
2 中国科学院大学　公共政策与管理学院　北京　100049
3 中国农业科学院农业资源与农业区划研究所　北京　100081
4 中国科学院地理科学与资源研究所　北京　100101

摘要　建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务，是我国生态文明制度建设的重要内容。党的十九大提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”，进一步明确了国家公园体制在我国生态文明体制改革中的重要地位。为了建立符合我国国情的国家公园体制方案，2015年起，我国陆续在10个试点区开展国家公园体制试点工作。文章是在深入调研的基础上，对试点区取得的进展进行了初步评估。结果显示，我国国家公园体制试点在保护地整合、国家公园立法、日常管理制度、集体土地的用途管制和社区发展机制等方面进行了积极探索，积累了一批可复制、可推广的经验。但由于试点承担着综合配套改革重任，同时受现行法律法规、管理体制、人才和科技支撑能力等制约，各试点区在自然资源确权登记、跨行政区管理机制、多元化资金保障机制、特许经营和协议保护制度等方面体制试点进展滞后。未来国家公园体制构建，一方面要进一步推动试点方案中未完成各项改革任务的落实，破解各方面制约；另一方面，为了建立健全体制机制，需启动相关配套改革，包括推动自然保护地体系优化和制度创新，开展自然保护地和国家公园立法，构建国家公园全民共建共享、多元共治、品牌增值和科学决策机制与治理体系。

关键词　国家公园，体制改革，试点，评估，对策建议

DOI　10.16418/j.issn.1000-3045.2018.01.009

自党的十八届三中全会提出建立国家公园体制以来，我国国家公园体制建设经历了近4年的探索。2015年1月，国家发展和改革委员会联合13部门印发了《建立国家公园体制试点方案》（以下简称《试点方

*通讯作者

资助项目：国家发展和改革委员会委托国家公园体制试点区第三方评估，中科院科技服务网络计划（STS计划）项目（KFJ-STS-ZDTP-010-03）
修改稿收到日期：2018年1月1日

案》），希望通过 3 年的试点（2015—2017 年）为建立国家公园体制提供支撑。2017 年 9月，在总结试点经验的基础上，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》），初步完成了我国国家公园体制的顶层设计[1]。2017 年 10 月，党的十九大报告提出要“构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，建立以国家公园为主体的自然保护地体系”。这是继《总体方案》之后，进一步明确了国家公园的定位和作用，标志我国的国家公园建设进入实质推进阶段。

考虑到体制试点承载着综合性配套改革的重任，国家公园体制改革面临的难度较大，需要更多时间探索科学解决方案，《总体方案》提出适当延长体制试点时间，要求各试点省市按照《总体方案》和已经批复的试点方案，继续探索创新。因此，科学评估近 3 年来的体制试点进展，总结成功经验，分析面临的问题，能够为未来不断优化体制改革方案和推进改革进程提供支撑。

1 国家公园体制试点的总体进展

从 2015 年 12月中央深改组审议通过《中国三江源国家公园体制试点方案》，到 2017 年 6 月审议通过《祁连山国家公园体制试点方案》，10 个国家公园体制试点方案陆续获批。各试点方案获批时间前后相差一年半，也使不同试点区的改革进展相差较大。其中，三江源试点区由于试点启动时间较早，土地权属关系相对简单，而且受到中央和青海省的高度重视，体制改革进展较大，在机构整合、管理制度建设、资金保障机制、社区发展机制等方面取得了较快进展，基本完成了其试点方案中提出的试点任务。神农架试点区大部分改革任务按照实施方案中的时间节点有序推进，机构改革、管理制度建设、规划编制方面取得了较大进展。普达措在被批复为国家试点区之前，已经在云南省设立的“国家公园”框架下开展了立法、管理制度建设、社区发展、特许经营等方面探索，积累了一些经验，但在新的国家公园体制框架下的改革进展慢于预期。武夷山、钱江源、南山等试点区各项改革任务有序推进，但一些体制问题，诸如机构整合、特许经营、自然资源确权登记、多元化资金机制等改革难度较大，滞后于实施方案中的原定计划。长城、东北虎豹、大熊猫、祁连山等体制试点区由于方案批复实施晚，各种利益关系复杂、改革难度大，体制改革进展较慢，需要在未来3年内逐步完成相关体制的改革试点工作。

2 国家公园体制试点取得的主要成绩

经过各方面共同努力，我国国家公园体制试点取得了积极进展，为《总体方案》的出台和未来体制建设奠定了基础。

2.1 在中国特色国家公园功能定位、建设模式、体制改革方向等方面凝聚了共识

我国建设国家公园体制的设想提出后，吸引了有关部门、研究机构、新闻媒体和社会公众的广泛关注，并引发了对中国特色国家公园功能定位、建设模式、体制改革方向等方面的讨论，国家公园的理念经历了从众说纷纭到逐步凝聚共识的过程。目前，形成了 3 个方面共识：① 国家公园“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”的建设理念，以及“重要自然生态系统原真性和完整性保护，同时兼具科研、教育、游憩等综合功能”的定位；② 国家公园是国家自然保护地体系的重要组成部分，在推动国家公园建设的同时，应推动我国自然保护地体系的优化和制度更新；③ 建立国家公园体制的核心是构建统一、规范、高效的管理体制。这些共识支撑了《总体方案》的形成，并使我国国家公园的内涵、功能定位和建设目标越来越清晰，成为未来我国国家公园体制建设的基础。

2.2 试点区的保护地整合取得成效，多头管理现象得到改善

在成立统一的国家公园管理机构之前，各试点区通过建立联席会议制度，推动机构、编制整合等方式探索管理机制，并提出过渡期的管理方法。到目前为止，三

江源、神农架、武夷山、南山、钱江源、东北虎豹等试点区成立了国家公园管理局或管委会，对原有各类保护地机构、编制进行了整合，实现"一个保护地、一个牌子、一个管理机构"，各试点区原来牌子多、破碎化管理现象得到改善。如2016年6月，三江源试点区，将原来分散在林业、国土、环保、住建、水利、农牧等相关部门的生态保护管理职责进行统筹，挂牌组建三江源国家公园管理局（筹），实现集中、统一、高效的保护管理和综合执法；同时，对3个园区所涉4县进行大部门制改革，县政府组成部门由原来的20个左右统一精简为15个，生态管理归管委会，其他社会管理归地方政府，各司其职、相互配合。2016年11月，神农架试点区整合区内保护管理职责、机构和人员，挂牌成立湖北省政府垂直管理的神农架国家公园管理局。其他一些试点区，如四川大熊猫试点区、成立了国家公园管理机构筹备委员会，启动机构整合改革。

2.3 试点区相继启动国家公园立法工作，为推动国家层面国家公园立法积累了经验

三江源、武夷山、神农架、南山、钱江源等试点区相继启动了国家公园立法工作。其中，《三江源国家公园条例（试行）》已于2017年8月1日开始正式实施，在依法保障国家公园建设方面先行先试。《武夷山国家公园条例（试行）》和《神农架国家公园条例》分别于2017年9月和11月通过福建省和湖北省人大常委会审议，并将于2018年3月和5月起开始施行。2017年4月，湖南南山国家公园筹委会组织召开《湖南南山国家公园管理条例》立法工作推进会，正式启动立法工作。而早在2014和2015年，《云南省迪庆藏族自治州香格里拉普达措国家公园保护管理条例》和《云南省国家公园管理条例》就已经颁布实施，尽管当时这两部条例对国家公园的功能定位等基本问题与十九大报告和《总体方案》的要求存在一定差异，但其立法思路、框架设计以及立法实施过程中出现的问题仍值得总结和借鉴。上述这些地方立法工作的有序开展将为切实推动国家层面的国家公园立法提供宝贵经验。

2.4 探索制定了一批国家公园体制试点的管理制度

三江源国家公园管理局组织制定了关于三江源国家公园科研科普、生态管护公益岗位、特许经营、预算管理、项目投资、社会捐赠、志愿者管理、访客管理、国际合作交流、草原生态保护补助奖励政策实施方案等10个管理办法。神农架国家公园管理局拟定了涉及综合管理、机关运行和业务管理三大类共55项日常管理规章制度，细化了管理要求，使机构运行有章可循。这些制度的制定与实施能够为国家层面国家公园管理的制度安排提供借鉴。在国家公园体制试点之前，云南省自行制定的关于国家公园基本条件、建设规范、巡护技术规程、管理评估规范、标志系统设置指南等9项技术标准以及关于申报指南、管理评估指南、巡护办法、生物多样性监测办法4项管理政策，也有一定的借鉴意义。

2.5 采取多元手段，因地制宜探索集体土地的用途管制方式

国家公园体制改革的重要任务是对自然资源资产实行统一管理。针对大部分试点区存在集体土地面积比例高、管理难度大的问题（表1），不同试点区探索采用征收、置换、租赁、补偿、签订地役权等方式实现集体土

表1　国家公园试点区土地所有权结构

试点区域	总面积（平方公里）	国有土地面积比例（%）	集体土地面积比例（%）
长城试点区	60	50.6	49.4
东北虎豹试点区	14 612	—[a]	—
钱江源试点区	252	20.4	79.6
武夷山试点区	983	28.7	71.3
神农架试点区	1 170	85.8	14.2
南山试点区	636	41.5	58.5
大熊猫试点区	27 134	—	—
三江源试点区	123 100	100	0
普达措试点区	300	78.1	21.9
祁连山试点区	52 000	—	—

[a] "—"代表缺少数据。

地的用途管制，为未来国家公园建设中集体土地的用途管制积累了经验。如钱江源试点区以高于生态公益林补偿标准的价格将区域范围内部分林地租赁过来；湖南南山试点区选择2.1万亩林地开展地役权协议试点，在不改变林地权属情况下，政府通过与所有者签订协议，对土地的利用方式、强度进行限制，并进行合理补偿；福建武夷山试点通过购买、租赁、合作经营等方式对九曲溪流域人工商品林进行了收储管理等。

2.6 一些试点区在社区发展机制方面进行了积极探索，积累了可复制、可推广的经验

建立有效的社区发展机制是国家公园体制试点的重要任务，也是未来我国国家公园建设需要解决的问题。一些试点区已经开展了积极的探索，积累了一批可复制、可推广的经验。如青海三江源试点区通过创新生态管护公益岗位机制，将生态保护与精准扶贫结合起来，为园区建档立卡贫困户提供就业机会，新设生态管护公益岗位7 421个，按1 800元/月标准发放工资；并通过加大培训力度，制定管理规范，以及进行年终考核，以确保生态管护质量，从而实现生态保护和脱贫的双赢[2]；此外，在充分尊重牧民意愿的基础上，通过发展生态畜牧业合作社，尝试将草场承包经营逐步转向特许经营，提高产品的生态附加值。普达措试点区通过定向援助、产业转移、社区共管、优先就业等方式将原住民纳入到国家公园的整体规划；同时，根据每5年一定的国家公园社区利益补偿合同，从旅游收入中拿出一部分资金，专项用于公园社区的直接经济补偿。武夷山试点区通过共享旅游发展收益，有效解决了当地村民的就业增收问题；针对试点区内茶山面积大、分布广，茶产业是区内村民主要产业这一特征，推进茶产业向专业化、标准化、规模化、品牌化发展，通过“公司+基地+农户”形式，与农户建立利益联结机制，促使茶农持续稳定增收。

3 面临的共性问题

与制定单项制度不同，国家公园体制试点承载着综合性配套改革的重任[1]。尽管国家公园体制试点取得积极进展，但也面临不少挑战和困难[3,4]。我们在对各试点区的调研中发现，目前体制改革仍面临一些共性问题有待解决。

3.1 地方政府对国家公园功能定位仍存在认识的误区

尽管《试点方案》和《总体方案》均已明确，建立国家公园的主要目的是保护自然生态系统的原真性和完整性，坚持“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”建设理念。但国家公园在我国是新生事物，在创建过程中，难免存在认识上、操作上的不同看法[1]，特别是在地方层面存在一些认识误区，影响体制改革的推动实施。

一些地方政府将国家公园视为“吸金”招牌，导致在试点实施后开发建设强度不降反升。环保部卫星中心遥感监测发现，一些试点区在试点期间开发建设活动有扩大趋势。一些试点区过于强调基础和公共服务设施建设，计划在园内开展交通、水利、电力、通讯、教育、卫生等基础和公共服务设施建设，有可能会造成试点区生态系统完整性和原真性的破坏。

但是，也有一些观点认为国家公园是绝对禁区，不允许任何开发利用活动，忽视了试点区内仍有大量社区的历史事实，从而引发了一些社会矛盾；也忽视了国家公园“全民公益性”的建设理念，以及除了生态系统原真性和完整性保护外，还应兼具科研、教育、游憩等综合功能的定位。这种原住民与国家公园并存的现象在国际上也不鲜见，保证和促进人与自然和谐发展才是本质。

3.2 一些试点区的主动性和创新性不足，体制改革进展滞后于试点方案

调研中发现，一些地方对于国家公园体制试点改革，或多或少存有“观望”心态，“等靠要”的思想较为普遍，相对于试点实施方案提出的各项改革任务进度安排，进展总体滞后。这既是地方发展和中央自然保护目标的矛盾，也是中央各部委之间存留意见分歧的客观表达[3]。一些试点区缺乏脉络清晰的改革思路和规划，存在对政策把握不准的畏难情绪，难以放开手脚大胆探

索。此外，一些试点区存在以“文件落实文件”“以文件应对督察”等问题，一些改革部署仅停留在纸面，没有落实为具体行动，影响改革进程。当然，落实难也存在改革方案设计本身的缺陷问题。

3.3 现行法律法规、管理体制对国家公园体制建设形成制约

我国自然保护方面的立法总体上还较为滞后，国家公园建设的法律保障明显不足，一些体制改革仍面临不少法律障碍。例如自然保护区是当前我国数量最多的保护地类型，作为我国自然保护区管理的最重要法律依据，《自然保护区条例》中的一些约束性或限制性规定已经难以适应现实需求，反而会对在国家公园试点区内系统整合各类保护地管理体制造成一定程度的掣肘。

同时，改革还受当前分散的管理体制的制约。改革涉及国家林业局、环保部、住建部、国土资源部、文化部等多个部门，产权和利益关系复杂，部门间博弈在所难免，使得各类保护地和管理机构的整合存在困难[4]。一些试点区尽管推动了管理机构整合，但基于生态要素的破碎化管理在短时间内难以完全改变，在自然资源资产统一确权登记、空间规划、用途管制等相关制度未落实的情况下，生态要素的多部门交叉管理问题短时间内难以得到彻底解决。

3.4 自然资源统一确权登记进展缓慢，并影响自然资源产权和用途管制等制度建设进程

按照国土资源部等七部委联合印发的《自然资源统一确权登记办法（试行）》和发改委印发的《试点方案》的相关要求，应在不动产登记的基础上，对国家公园内各类自然资源进行统一确权登记。但从实际情况来看，各试点的自然资源的确权登记工作进展缓慢，并对以确权登记为基础的自然资源产权、用途管制和负债表等制度建设形成制约，影响国家公园自然资源管理体制改革的总体进程。改革进展缓慢主要原因在于：① 现行法律法规中缺少支撑依据；② 作为一项全新的改革任务，理论基础薄弱，同时涉及到诸多重大利益的重新调整，过程十分复杂；③ 在国家尚未完成自然资源资产确权登记试点前，试点区缺乏相关的技术指导与支撑；④ 试点区相关方面专业人才短缺，无力自行开展确权登记方面的探索。

3.5 尚未建立有效的跨区域管理机制，破碎化管理依然存在

国家公园体制试点的目的之一是解决保护地跨区域破碎化管理问题。但目前，大部分试点区尚未触碰跨行政区管理难题，尚未形成有效的跨区域管理和治理机制。大熊猫和东北虎豹试点区均涉及跨省管理问题，但目前还没有建立有效的跨区域协同管理机制。此外，为保持自然生态系统完整性，一些试点区本应将周边一些自然保护地整合进来统一管理，也因面临无法协调跨省利益、解决跨省管理问题，而没有实现有效整合。如福建武夷山试点区理应整合江西省武夷山国家级自然保护区，浙江钱江源试点区理应整合毗邻的安徽休宁县岭南省级自然保护区和江西省婺源国家级森林鸟类自然保护区，湖南南山试点区理应整合毗邻的广西壮族自治区资源县十万古田区域，但因面临跨省难题，均未实现有效整合。

3.6 尚未形成多元化资金投入机制，试点区普遍面临资金缺口问题

国务院《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分的指导意见》明确提出，将全国性战略自然资源使用和保护等基本公共服务划定为中央财政事权。《总体方案》也提出要建立财政投入为主的多元化资金保障机制，鉴于目前中央财政投入还十分有限，没有形成稳定持续的投入机制。尽管民间资本和社会公益资金有较强的介入意愿，但由于尚未建立相应的机制，也缺乏相关的法律保障，地方政府不敢贸然探索社会投入和保护机制。各级试点区开展集体土地赎买和租赁、企业退出、生态移民等任务需要大量资金，远超地方政府承受能力，普遍存在资金短缺问题。

3.7 尚未建立成熟规范的特许经营和协议保护制度

特许经营在我国旅游业的发展中已经得到了实践，

既为当前国家公园试点建设积累了经验，也遗留了需要规范和改进的空间。现有国家公园试点区内对特许经营和协议保护制度的探索大多处于起步或转型阶段，尚未形成成熟规范的制度模式。主要存在两方面问题：① 经营主体不明确。政府和保护地管理者直接或间接参与经营，导致政府管理职能和企业经营活动混淆，难以发挥政府的监督和执法职能。② 特许经营和保护程序模糊。缺乏规范的管理指南，流程缺乏公开公正，存在忽视社区利益的垄断经营；缺乏对经营项目规范而导致开发不当；缺乏对保护管理目标的重视使得不必要的基础设施建设影响生物多样性等问题。

3.8 试点区普遍面临人才、能力和科技支撑不足的制约

国家公园体制建设在我国是一项全新的工作，前期的研究积累和理论、知识储备不足，体制试点面临着严重的人才、能力、科技支撑方面的制约。一些试点区由于专业性人才缺乏，对各项改革任务存在理解不透、执行上有偏差等问题，使其主动开展体制机制方面的创新则面临众多困难，影响了体制改革进程。

4 对策建议

4.1 以国家公园建设为契机，重构我国自然保护地体系

4.1.1 推动以国家公园建设为主体的自然保护地体系优化和制度更新

针对当前我国自然保护地存在的分类不科学、范围不合理以及保护存在空缺、交叉重叠、破碎化等问题[5,6]，推动以国家公园建设为主体的自然保护地体系的优化和制度更新，需要根据我国的国情和区域特征，理顺现有各类保护地之间的关系，做好分类，明确各类保护地的功能定位、保护对象、目标、等级和方式。研究制定各类保护地行政管理体制改革方案，根据保护和发展级别，确定其资金机制和发展模式，缓解各类保护地长期面临的保护和发展矛盾。

4.1.2 处理好国家公园与周边自然保护地间的关系

在国家层面，需要建立国家公园与其他各类保护地的协同保护机制，防止国家公园建设给其他保护地带来保护力量削弱、保护经费减少等方面的冲击。对于具体的国家公园体制试点，需要协调好其与周边其他保护地间的关系，建立协同管理、科学咨询和公众参与等机制，不断完善治理体系，通过技术交流、信息共享和联合巡护等，带动周边自然保护地管理能力的提升。

4.2 研究制定国家公园建设中长期目标和空间布局方案

4.2.1 制定到国家公园建设中长期目标和空间布局规划

为了有序推动国家公园建设，防止国家公园建设中出现的混乱，需制定国家公园建设中长期目标和空间规划。考虑到我国社会经济发展的阶段性特征，以及国家公园以保护为主、兼顾全民公益和国家形象代表性的功能定位，不宜采取激进的改革路径，而是应该采取严把准入关、质量关的循序渐进的建设思路。改变目前由试点省份自行选择试点区域的模式，通过独立的第三方科学调查评估，提出全国国家公园的总体布局方案。可以考虑结合“两个一百年”奋斗目标，规划到 2020 年、2035 年、2050 年逐步建成一定数量的国家公园，明确国家公园空间布局、管理成效、品牌形象等方面目标和实现路径。

4.2.2 制定国家公园准入标准、设立流程和建设规范体系

制定国家公园准入标准体系，作为未来我国国家公园空间布局的重要依据。建立科学规范的国家公园设立流程，包括前期材料准备、调查、评估、审查、授权与后评估等方面的具体规定，以保证国家公园设置的科学合理性。在借鉴国内外现有保护地管理经验的基础上，制定国家公园规划、建设、管理等方面的规范和技术规程，以确保建设和管理质量。

4.3 建立健全中国特色的国家公园管理体制和治理体系

4.3.1 进一步探索国家公园管理机构设置方案

国家公园改革是生态环境管理体制改革和自然资源管理体制改革的重要内容，党的十九大提出要“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构”。如果未来分别设立自然资源资产管理机构和自然生态监管机构，

鉴于国家公园以保护为主的功能定位，建议将国家公园管理机构放在自然生态监管机构下。

4.3.2 建立国家公园的多元共治机制

要实现国家公园的更好治理和相关决策的有效执行，需要建立多元共治机制，充分考虑各相关方的利益和兴趣。可参考国外一些国家公园的管理经验，建立中央政府、地方政府、社区、行业协会、公益组织等多方参与理事会、委员会等形式的决策机制[7,8]，作为统一规范高效体制的补充，以缓解国家公园建设和管理中可能产生的中央与地方，以及公园与社区、产业的矛盾。

4.3.3 推动国家公园和自然保护地法的立法进程

目前，社会各方主要有先制定综合的《自然保护地法》和先制定单项的《国家公园法》或《国家公园管理条例》两种立法思路。两种方案各有优缺点，但难度都不小。未来的立法进程，既要考虑法律体系的完整性，又要考虑推进改革的现实要求。因此，可以考虑同时推进《自然保护地法》和《国家公园法》的制定工作，并在实践中比较甄别，得出较优的立法次序与方案。

建议将《自然保护地法》定位为综合框架性立法，重点明确保护地的功能定位、分类标准、管理体制、核心制度和法律责任等基础性内容并在《自然保护地法》的框架下，针对国家公园等不同类型保护地的特点制定相应的管理办法，并以行政法规的形式予以颁布。《国家公园法》应当对国家公园的功能定位、规划建设、保护与管理、管理机构和职能、中央和地方分类分级管理体制、事权和资金投入机制、特许经营和协议保护、社区发展等进行明确详尽的规定，确保国家公园各项管理和建设活动有法可依。

只要各种自然保护地分类科学，关系清晰，上述两种立法思路在内容上并没有实质性差别。当然，保护地和国家公园建设涉及的利益相关方较多，立法过程中需要充分征询中央政府相关部委、地方政府、行业协会、社团组织、社区、和公众等各方主体的意见，并进行反复的修改、论证，作好与相关法律制修订的衔接工作，以确保自然保护地和国家公园的良法善治。

4.3.4 完善特许经营/协议保护制度

针对当前国家公园试点区内特许经营和协议保护面临的政府管理职能和企业经营活动混淆、程序模糊、缺乏规范等方面的问题。有必要在国家层面制定国家公园特许经营和协议保护制度规范，明确各类商业经营活动必须与保护生态系统完整性和原真性这一首要目标一致，并对各类国家公园特许经营的合同、项目范围、项目分配流程、服务收费、特许经营权使用费收取依据、监管制度等方面做出明确规定。此外，在国家层面还需建立财政、税收方面的激励机制，促进企业和公益组织投入到国家公园的特许经营和协议保护中。

4.4 探索全民共建共享机制

4.4.1 建立多元化、因地制宜的社区发展机制

建立社区可持续发展机制，是国家公园体制建设的重要组成部分。建议借鉴国内外保护地社区发展经验，如法国国家公园加盟区建设模式，制定我国国家公园内及周边社区发展指南——针对不同类型国家公园，提出因地制宜的包括生态补偿、特许经营与协议保护、设置生态管护公益岗位、发展生态友好型产业等多元化社区发展机制。在国家公园现有和即将创造的商业机会上，应考虑社区直接或间接参与，并通过更广泛的社会参与机制在政策和技术上提供有针对性的培训，创造具体的策略帮助个人和团体克服困难，支持社会企业和微小商业的发展。

4.4.2 建立公益组织参与国家公园建设与管理机制

在国家公园制度中，明确可以允许和鼓励公益组织参与国家公园建设与管理：① 在国家公园立法中，明确公益组织参与国家公园建设与管理的法律地位及可参与的建设与管理工作范围。② 建立公益组织捐赠机制。如针对国家公园设立面临的大量集体土地问题，可借鉴国外经验，出台相关政策建立鼓励公益组织通过赎买集体土地所有权，捐赠给国家公园统一管理的机制，以缓解政府在处理集体土地问题时面临的巨大资金压力。③ 对

于划定在国家公园内，但难以通过赎买所有权划归国有的集体土地，可探索建立由集体所有、使用和管理权流转给公益组织、政府监管的“三权”分置的协议保护机制。④ 发挥公益组织在推动国家公园社区发展和自然教育方面的作用。

4.5 探索建立国家公园增值体系和机制

4.5.1 提升国家公园整体形象和品牌价值

制定国家公园整体形象和品牌价值提升方案。在不断提升国家公园整体品质的前提下，加强国家公园的宣传力度，提升国家公园整体形象和品牌价值。建议未来通过新成立的国家公园管理机构，采取全国统一的管理和宣传手段，如统一风格的宣传手册、标志系统、游客中心、基础设施等，形成统一的国家公园认识，提升全民认同感。

4.5.2 建立生态友好产品品牌增值机制

国家公园自身的品牌效应，可以作为发展低产量、高附加值、生态友好型产业，以及解决国家公园建设资金短缺问题的重要机遇。国家公园生态友好型产业的发展和产品品牌增值，需要建立配套的制度体系予以支撑，包括严格的产业准入制度、生产方式的创新、生产过程监管、产品认证、品牌塑造和商业模式创新等，使国家公园的生态价值通过这些配套制度体系附加于产品之中，在保护第一的前提下实现绿色增值。

4.6 探索建立国家公园的科学支撑、决策咨询和第三方评估机制

4.6.1 建立国家公园科学研究体系

国家公园与国内外知名研究机构、高等院校共同建设国家公园重点实验室、研究院、大数据中心等科研合作平台，在生态保护、科研监测、社区共建、人才培养等方面开展合作，为国家公园建设提供科学和人才支持。

4.6.2 建立国家公园建设与管理的科学决策机制

在国家和具体公园层面成立国家公园科学委员会，为国家公园体制改革、建设、管理和周边社区的发展，如对国家公园边界划分、功能区划、基础设施建设、生态保护等提供决策咨询。一些重大项目和活动的实施的需要通过国家公园科学委员会的审议并提出建议，报备国家公园管理机构作为决策依据。开展独立的第三方评估工作。

参考文献

1 王毅. 中国国家公园顶层制度设计的实践与创新. 生物多样性, 2017, 25 (10): 1037-1039.

2 张文兰, 仙珠. 三江源国家公园对当地牧区社区原住民的影响. 林业调查规划, 2017, 42(4): 152-155.

3 刘金龙, 赵佳程, 徐拓远, 等. 国家公园治理体系热点话语和难点问题辨析. 环境保护, 2017, (14): 16-20.

4 苏杨. 整合设立国家公园为何如此难“整”？ 中国发展观察, 2017, (4): 49-53.

5 钟林生, 邓羽, 陈田, 等. 新地域空间——国家公园体制构建方案讨论. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 126-133.

6 欧阳志云, 徐卫华. 整合我国自然保护区体系，依法建设国家公园. 生物多样性, 2014, 22(4): 425-426.

7 朱春全. 国家公园体制建设的目标与任务. 生物多样性, 2017, 25(10): 1047-1049.

8 陈叙图, 金筱霆, 苏杨. 法国国家公园体制改革的动因、经验及启示. 环境保护, 2017, (19): 56-63.

Pilot Programs for National Park System in China: Progress, Problems and Recommendations

HUANG Baorong[1] WANG Yi[1,2*] SU Liyang[1] ZHANG Conglin[1] CHENG Duowei[1] SUN Jing[3] HE Siyuan[4]

(1 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

2 School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China;

3 Institute of Agricultural Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China;

4 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract Establishing the national park system is an important reform task of the 3rd Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China (CPC), and also a major part of the reform for promoting ecological civilization of China. The 19th CPC National Congress pointed out that China will develop a natural reserve system mainly composed by national parks, which confirmed the importance of the national park system in the reform of China's ecological civilization. Since 2015, China has successively set up 10 pilot programs for establishing national parks. Based on in-depth investigations on 10 pilot programs, the study assessed the progress of the pilot programs and supported the overall plan on the development and management of national parks. The results show that pilot programs of national park system in China have made enormously positive progress in protected areas integration, national park legislation, collective land use regulatory, management system construction, and community development mechanism. However, restricted by current laws and regulations, management system, human resources, and scientific supporting capacity, the progress of pilot programs lags in terms of determining and registering ownership of natural resources, administrative mechanism of cross-administrative region, diversified funding mechanism, franchise, and conservation concession mechanism. We propose that the systematic pilot program should focus on resolving current conflicts, so as to enhance the implementation of various unfinished reform tasks. To establish a more robust national park system, we suggest that a comprehensive reform should further be promoted, such as promoting the optimization and system update of natural protection system, launching natural reserve and national park legislation, establishing the mechanisms of jointly building and sharing, multi-entity governance, natural capital appreciation, and scientific decision-making.

Keywords national park, institutional reform, pilot programs, evaluation, recommendations



黄宝荣 中科院科技战略咨询研究院副研究员。主要从事生态系统评估与管理、人-环境系统关系、以及国家公园体制改革和运营管理评估等研究。主持国家自然科学基金、环保部重大专项、中科院战略性先导科技专项、中科院 STS 计划重点项目、国家高端智库试点重大项目等重大决策咨询课题 10 余项；发表论文 50 余篇，参编专著 5 部；参与多项中央政府和国家部委生态保护、环境管理方面的文件、政策建议的研究和起草；获部级奖 2 项。

E-mail: huangbaorong@casipm.ac.cn

HUANG Baorong Associate Professor at the Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS). His research interests include ecosystem assessment and management, human-environment relationship, national park system reform and assessment. He has presided over more than 10 topics from major decision consulting projects, sponsored by the National Natural Science Foundation of China, the Major Special Project of Ministry of Environmental Protection, the Strategic Priority Research Program of CAS, the Science and Technology

* Corresponding author

Service Network Initiative of CAS, the Major Project of China Top Think Tanks Pilot, and so on, and has published nearly 50 papers and 5 monographs. His research has contributed toward many of China's current policies and institutional arrangements for ecological protection and environmental management. He also received 2 ministerial level awards. E-mail: huangbaorong@casipm.ac.cn



王 毅 第十二届全国人大常委会委员，中科院科技战略咨询研究院副院长兼可持续发展战略所所长，中国科学院大学公管学院可持续发展系主任、岗位教授，年度中国可持续发展报告组长、首席科学家。主要从事生态文明建设、资源环境政策、能源与低碳转型发展、流域综合管理等领域的战略研究与政策系统分析。曾主持和参与过包括国家科技重大专项、国家社会科学基金重大项目、中科院战略性先导科技专项、国家高端智库试点重大项目以及各部级委托的重大项目在内的数十项科研课题。参与过许多中央和地方政府部门及有关机构的重大法律、规划、文件、政策建议的研究、起草和评估工作；曾获得部级科技进步奖一、二等奖和中国青年科技奖，国务院政府特殊津贴获得者。 E-mail: wangyi@casipm.ac.cn

WANG Yi Member of Standing Committee of the 12th National People's Congress of China, and vice president of the Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS). He is also a professor and dean at the Department of Sustainable Development of School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, team leader and chief scientist of the Annual China Sustainable Development Report. His research interests include public policy and strategic study related to sustainable development, especially in the fields of green development strategy, energy and climate change policy, integrated river basin management, and comprehensive planning for resource, environment and development. His research has contributed toward many of China's current policies and institutional arrangements for ecological civilization, environmental protection, and green and low carbon development. His works have been won several ministerial-level awards, winner of special government allowance, and the 4th Chinese Youth Science and Technology Award. E-mail: wangyi@casipm.ac.cn